Eerste Kamer der Staten-Generaal 1

Vergaderjaar 2014–2015

32 550 Voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Keijzer tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren)

H BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juni 2015

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het nader voorlopig verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en het Huis van de Koning inzake het voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Keijzer tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren, Kamerstukken 32 550). Een aantal vragen uit het verslag van uw Kamer is (ook) specifiek gesteld aan de regering. Met deze brief ga ik in op de door uw Kamer aan de regering gestelde vragen over:

1. de relatie met de normering van topinkomens;
2. redenen om de rechtspositie van ambtenaren onder de werking van het private arbeidsrecht te brengen;
3. indicatie consequenties en tijdsplanning van het implementatieproces;
4. reacties op het wetsvoorstel;
5. vormgeving en reikwijdte van het wetsvoorstel.

1. Relatie met de normering van topinkomens

De leden van de **VVD**-fractie verwijzen naar het wetsvoorstel 33 978 (Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT), dat inmiddels tot wet verheven is (Stb. 2014, 588). Zij kunnen dit voorstel slecht rijmen met de brief van de regering van 1 oktober 2014 met de antwoorden op de in het voorlopig verslag aan de regering gestelde vragen. Daarin stelt de regering (in reactie op vragen van de leden van de PvdA-fractie) dat zij het inderdaad wenselijk acht dat inkomens van topfunctionarissen binnen de overheid worden overgelaten aan het vrije spel van onderhandelingen op de arbeidsmarkt, zij het met die beperking dat de uitkomst van de onderhan-

kst-32550-H
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

delingen over het inkomen niet hoger mag zijn dan hetgeen is vastgesteld bij of krachtens de WNT. Volgens de leden van de VVD-fractie is het «van tweeën een»: of de markt of de norm. Graag ontvangen zij een reactie van de regering.
Ook de leden van de **PvdA**-fractie zijn nog niet overtuigd door deze beantwoording van de regering. Zij onderschrijven het belang van de WNT, maar vragen de regering of het niet-marktconform belonen van (specifieke) ambtenaren niet logischerwijs een niet-marktconforme behandeling van die ambtenaren met zich meebrengt.
De regering heeft in dezen een andere zienswijze. Zoals ik al heb toegelicht in de memorie van antwoord bij (het toenmalige voorstel voor) de Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT (Kamerstukken I 2014/15, 33 978, nr. C, pagina 10), is het voor de WNT irrelevant of de topfunctionaris een aanstelling heeft dan wel op basis van een arbeidsovereenkomst werkzaam is. In beide gevallen is op grond van de WNT sprake van een dienstbetrekking. Het toepassingsbereik van de WNT strekt zich bovendien niet alleen uit tot functionarissen die thans reeds op basis van een privaatrechtelijke arbeidsovereenkomst werkzaam zijn, maar ook tot topfunctionarissen die niet op basis van een dienstbetrekking werkzaam zijn, maar bijvoorbeeld op basis van een dienstverleningsovereenkomst (externe inhuur). Het voorliggende initiatiefwetsvoorstel en de WNT verschillen derhalve naar bereik en doel, en dienen dus op hun eigen merites beoordeeld te worden.
Dat de wetgever aspecten normeert die het arbeidsvoorwaardelijk domein raken, doet op geen enkele wijze afbreuk aan het streven om medewerkers bij de overheid in een vergelijkbare juridische positie te brengen als die van medewerkers in de private sector. Ook nu al intervenieert de wetgever op arbeidsvoorwaardelijke aspecten als daar maatschappelijke of juridische redenen voor zijn, ook in de private sector (bijvoorbeeld met de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag en de Arbeidstijdenwet). Voor ambtenaren gelden, ook na inwerkingtreding van het initiatiefwetsvoorstel, in bepaalde opzichten bijzondere verplichtingen. Ook de initiatiefnemers bevestigen dat de overheid bijzondere eisen mag en moet stellen aan haar medewerkers. Zij stellen daarom voor om de bepalingen in de Ambtenarenwet over integriteit en beperking van grondrechten te handhaven. De regering deelt de visie van de initiatiefnemers dat hiervoor niet vereist is dat de rechtspositie van ambtenaren volledig publiekrechtelijk geregeld blijft.

2. Redenen om de rechtspositie van ambtenaren onder de werking van het private arbeidsrecht te brengen

De leden van de **PvdA**-fractie vragen de regering om de volgende stelling op bladzijde 4 van haar brief van 1 oktober 2014 te adstrueren: «De verschillende rollen van de overheid worden strikter gescheiden doordat de arbeidsvoorwaarden in de toekomst in cao’s vastgelegd zullen worden en niet langer in wettelijke (rechtspositie)regelingen.» Zij vragen de regering om daarbij in te gaan op het begrotingsrecht van en de politieke controle door het parlement.

Indien het voorliggende wetsvoorstel tot wet verheven wordt en in werking treedt, zullen de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren die onder de nieuwe Ambtenarenwet vallen in arbeidsovereenkomsten en cao’s worden neergelegd. Momenteel kunnen individuele ambtenaren pas aanspraken ontlenen aan de uitkomsten van onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden tussen (verenigingen van) overheidswerkgevers en verenigingen van overheidspersoneel, als deze uitkomsten zijn omgezet in een publiekrechtelijke rechtspositieregeling van de sector waarin zij werkzaam zijn (bijvoorbeeld in het Algemeen Rijksambtenarenreglement als het rijksambtenaren betreft). Na inwerkingtreding van het initiatief-

wetsvoorstel is deze wettelijke verankering (een handeling van de overheid als wetgever) niet meer aan de orde voor de ambtenaren die onder de nieuwe Ambtenarenwet vallen. De onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden en het vastleggen van de uitkomsten daarvan in cao's worden dan het domein van de overheid als werkgever tezamen met verenigingen van overheidspersoneel. In die zin worden de rollen van de overheid als werkgever en als wetgever strikter/duidelijker gescheiden. Uiteraard is de overheid als werkgever daarbij (net als elke werkgever) wel gebonden aan de grenzen die de overheid als wetgever heeft gesteld (zoals de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag en de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector).

De leden van de PvdA-fractie stellen dat het parlement zowel vanuit zijn controlerende taak, als langs de weg van het begrotingsrecht invloed kan uitoefenen op de (financiële of financieel te vertalen) arbeidsvoorwaarden van het overheidspersoneel. Zo kan de overheid bijvoorbeeld door middel van wetgeving (bijvoorbeeld over de vraag of de nullijn voor ambtenaren al dan niet wordt verlaten) dwars door meerjarige cao-afspraken met het overheidspersoneel heen fietsen, aldus de leden van de PvdA-fractie. Zij vragen of de regering het met deze redenering eens is en zo nee, waarom niet.
De regering is het niet met deze redenering eens. De vaststelling van arbeidsvoorwaarden via cao's of andere collectieve afspraken en regelingen is volgens nationaal recht alsook volgens internationale verdragen een zaak van de overheidswerkgevers en de ambtenarenvakbonden in de overheids- en onderwijssectoren. Dat is nu al het geval onder het publieke ambtenarenrecht (immers, de publiekrechtelijke rechtspositieregelingen worden weliswaar eenzijdig vastgesteld, maar niet dan nadat overeenstemming met de ambtenarenvakbonden over de inhoud is bereikt). Na de normalisering zal dit onder het private arbeidsrecht, weliswaar in een andere vorm, ook zo zijn. De sociale partners zijn gehouden om de afspraken die zij gemaakt hebben na te komen en te handhaven. Ook de regering en de Staten-Generaal als wetgever dienen die afspraken te respecteren en dat doen zij ook. De Hoge Raad heeft al in een arrest van 5 oktober 1849 (W 1058, De Bourbon/ Staat der Nederlanden) bepaald dat de Staat overeenkomsten na moet komen, ondanks eventuele gevolgen voor de begroting.
Het budgetrecht en het controlerecht van de Staten-Generaal zullen door de normalisering geen verandering ondergaan. Onder het privaatrechtelijke stelsel blijft sprake van vaststelling door regering en Staten-Generaal van de budgettaire ruimte voor de arbeidsvoorwaarden via de begrotingswetten. Hoe die ruimte wordt aangewend, is aan de sociale partners in de overheids- en onderwijssectoren. In de sectoren rijk, politie, defensie en rechterlijke macht vervult een Minister de rol van overheidswerkgever aan de onderhandelingstafel. De verantwoordelijke ministers leggen over het arbeidsvoorwaarden- en personeelsbeleid in hun sector verantwoording af aan de Staten-Generaal op de gebruikelijke wijze en momenten.
Aan de bestaande bevoegdheden ten aanzien van de rechtspositie van ambtenaren van zowel de regering als de Staten-Generaal verandert er dus niets. Dit wetsvoorstel wijzigt enkel de vorm van de relatie tussen de overheid als werkgever en de ambtenaar (namelijk van publiekrechtelijk naar privaatrechtelijk). Er wordt wel een principiële stap gezet naar een stelsel dat uitgaat van contractsvrijheid en tweezijdigheid. Het kabinet heeft een ambtelijke werkgroep ingesteld (onder voorzitterschap van de heer Borstlap, lid van de Raad van State) om te adviseren over passende modellen voor de governance van de arbeidsvoorwaardenvorming. In paragraaf 4 wordt hier nader op ingegaan.

3. Indicatie consequenties en tijdsplanning van het implementatieproces

Steeds meer wordt volgens de leden van de **VVD**-fractie duidelijk dat invoering van dit wetsvoorstel een omvangrijke operatie zal gaan worden, waaraan aanzienlijke juridische, personele en financiële consequenties verbonden zijn. Zij vragen aan de regering om hiervan een indicatie te geven en deze te koppelen aan een tijdsplanning voor de totale implementatie.

De invoering van het initiatiefwetsvoorstel betreft een systeemwijziging en vergt mede hierdoor inderdaad aanpassing van een grote hoeveelheid wetgeving. De aanpassingswetgeving is een omvangrijke klus, waarbij niet kan worden volstaan met een eenvoudige «zoek en vervang»- actie. Een voorlopige inventarisatie heeft uitgewezen dat in circa 100 wetten in formele zin aanpassingen moeten worden doorgevoerd. Daarnaast moet allerlei lagere regelgeving (algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen) worden aangepast.
Wetgeving zal moeten worden gescreend op verwijzingen naar bepalingen in de Ambtenarenwet en onderliggende regelingen of naar andere relevante wetgeving. Zo zullen verwijzingen naar rechtspositieregelingen die zullen vervallen, moeten worden geschrapt of worden aangepast.
Voor de uitgezonderde groepen (de ambtenaren die een ambtelijke aanstelling behouden en niet onder de nieuwe Ambtenarenwet 201. vallen) zal moeten worden nagegaan welke wet- en regelgeving, die ten gevolge van het initiatiefwetsvoorstel vervalt, in stand moet blijven en op welke wijze dat het best kan worden geregeld. Voor hen moeten bijvoorbeeld de rechtspositionele voorwaarden wettelijk geregeld blijven.
Uitgangspunt is dat alleen die aanpassingen worden doorgevoerd die noodzakelijk zijn als gevolg van het initiatiefwetsvoorstel. Het betreft deels aanpassing van de terminologie. Het gaat dan bijvoorbeeld om het vervangen van:

– de term bevoegd gezag door (overheids)werkgever;
– de begrippen benoemen of aanstellen door het (besluiten tot het) aangaan van een arbeidsovereenkomst;
– de term ontslag door beëindiging van de arbeidsovereenkomst.

Elke bepaling zal in de context moeten worden bezien. Soms zal een bepaling eenvoudigweg kunnen worden geschrapt, soms zal in de bepaling de terminologie moeten worden vervangen of anderszins moeten worden aangepast om onbedoelde effecten tegen te gaan.
Daarnaast gaat het voorstel voor de Ambtenarenwet 201. ook gelden voor een groep die nu niet onder de Ambtenarenwet valt, namelijk voor diegenen die op basis van een arbeidsovereenkomst met een overheidswerkgever in de zin van het initiatiefwetsvoorstel (artikel 2 van de Ambtenarenwet 201.) werkzaam zijn. Ook die wetgeving zal moeten worden gescreend op onbedoelde effecten en waar nodig moeten worden aangepast.
De aan te passen wetgeving betreft wetgeving van (bijna) alle departementen. Dat vergt veel afstemming en coördinatie. Veel aanpassingswetgeving betreft wetgeving in formele zin die derhalve het gehele wetgevingsproces moet doorlopen.
Daarnaast zullen ook bepalingen in rijksregelgeving moeten worden aangepast (bijvoorbeeld artikel 13 van de rijkswet onderzoeksraad voor veiligheid). Aanpassing daarvan kan alleen bij rijksregelgeving. Daarvoor geldt een andere procedure en deze wijzigingen zullen dus in een aparte rijksverzamelwet en -amvrb worden opgenomen.
Ook formele wetgeving waarvoor een tweederde meerderheid is vereist, zal bij een aparte verzamelwet moeten worden gewijzigd (het gaat dan

bijvoorbeeld om de aanpassing van de Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer).
Het streven is om de procedures voor deze drie afzonderlijke wetstrajecten (zo veel mogelijk) gelijk op te laten lopen.
Tot slot zullen decentrale overheden moeten bezien in hoeverre ook decentrale regelgeving (verordeningen) aanpassing behoeft en daartoe actie moeten ondernemen.
Naar verwachting zal met de aanpassings- en invoeringswetgeving twee tot drie jaar gemoeid zijn. Ik verwacht het wetsvoorstel binnen een jaar nadat uw Kamer de wet aanneemt aan de Raad van State te kunnen aanbieden. Uitgaande van de gebruikelijke termijn voor advisering door de Raad van State van drie maanden kan het wetsvoorstel dan enige tijd daarna worden ingediend bij de Tweede Kamer.

Kortom de omzetting van de systeemwijziging in de wetgeving is een grote operatie, maar deze operatie is eenmalig. Hier staat tegenover dat als het initiatiefvoorstel wet wordt, voor het grootste deel van de ambtenaren de rechtspositionele afspraken niet meer hoeven te worden omgezet in regelgeving en wijzigingen van het arbeidsrecht in het Burgerlijk Wetboek direct gaan gelden en geen separate omzetting vergen.

Naast de aanpassing van wet- en regelgeving zijn er andere werkzaamheden te verrichten, zoals:
– de totstandkoming van cao's ter vervanging van publiekrechtelijke rechtspositieregelingen;
– scholing van personeelsmedewerkers, arbeidsjuristen en managers;
– communicatie en voorlichting van ambtenaren en aanpassing van de administratieve organisatie van overheidswerkgevers.

Ten behoeve van de invoering van het wetsvoorstel is onlangs een programmaorganisatie opgezet. Het betreft een samenwerkingsverband tussen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), de Unie van Waterschappen (UvW), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).
Binnen de samenwerking is en blijft elke sector zelfstandig verantwoordelijk voor een succesvolle implementatie van de wijzigingen in de ambtelijke rechtspositie.
Door samenwerking kunnen kosten en inspanningen worden beheerst en een zo spoedig mogelijke inwerkingtreding van de wet worden gerealiseerd.
Mede afhankelijk van het moment in het jaar waarop uw Kamer dit initiatiefwetsvoorstel aanvaardt en de regering het bekrachtigt, acht ik het mogelijk tweeënhalf tot drie jaar daarna het initiatiefvoorstel op 1 januari van enig jaar in werking te laten treden. Hiermee formuleer ik een ambitieuze, maar haalbare doelstelling.
Om een overzicht te bieden van de financiële consequenties van het wetsvoorstel heeft SEO Economisch Onderzoek B.V. in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in juli 2011 een update van de kosten en baten van harmonisatie van de rechtspositie van overheidspersoneel uitgevoerd. Mijn ambtsvoorganger heeft het betreffende onderzoeksrapport op 4 oktober 2011 naar de Tweede Kamer gestuurd (Kamerstukken II 2011/12, 32 501, nr. 17). Het rapport geeft een indicatie van de te verwachten invoeringskosten en baten. De eenmalige invoeringskosten lopen in het rapport uiteen van 53 miljoen euro tot 186 miljoen euro in de drie verschillende scenario's, en de jaarlijkse baten worden geraamd tussen 7 miljoen euro en 22 miljoen euro. De onderzoekers geven aan dat zij 109 miljoen euro aan eenmalige kosten en 15 miljoen euro aan jaarlijkse baten het meest waarschijnlijk achten.
Op basis van de huidige informatie is het lastig om de kosten en baten die met de normalisering van de ambtelijke rechtspositie gemoeid zijn verder

te concretiseren. De exacte hoogte van de invoeringskosten is namelijk afhankelijk van de keuzes die individuele werkgevers zullen maken tijdens de implementatie van het wetsvoorstel. In de kosten-batenanalyse zijn bijvoorbeeld kosten te vinden voor cursusdagen voor managers en personeelsmedewerkers. Hoeveel cursussen zij precies moeten volgen en hoeveel tijd hiervoor nodig is, is zeer afhankelijk van keuzes die de werkgever maakt (zo kan naast individuele, persoonlijke training ook gekozen worden voor e-learning of «train de trainer»). Dit heeft een grote invloed op de kosten. Bovendien hebben overheidswerkgevers nu soms ook al budget gereserveerd voor bijvoorbeeld opleidingen, waarvan ze tijdens de implementatie (deels) gebruik kunnen maken. Daardoor kunnen de meerkosten voor overheidswerkgevers lager uitvallen.
In de kosten-batenanalyse wordt ook specifiek ingegaan op de veranderingen in de rechtspraak en het ontslag door de overgang naar het privaatrechtelijke regime. Inmiddels is duidelijk geworden dat hierin (als gevolg van de Wet werk en zekerheid) veranderingen zullen optreden die ten tijde van het opstellen van de kosten-batenanalyse in 2011 nog niet bekend waren. Doordat de veranderingen in het ontslagrecht ook voor de private sector nog niet in werking zijn getreden, bestaat er nog geen vergelijkingsmateriaal vanuit de rechtspraktijk waarmee de kosten-batenanalyse betrouwbaar kan worden geactualiseerd. Voor het overige is de kosten-batenanalyse uit 2011 actueel.

4. Reacties op het wetsvoorstel

De leden van de **CDA**-fractie wijzen op de brief van 29 oktober 2014 van de Samenwerkende Centrales van Overheidspersoneel (SCO) en de Vakcentrales FNV en CNV, waarin deze organisaties nadere vragen stellen over en commentaar geven op de memorie van antwoord en de brief van de regering. De aan het woord zijnde leden stellen het op prijs wanneer de initiatiefnemers en – voor zover zulks van toepassing is – ook de regering de in deze brief gestelde vragen en commentaren willen beantwoorden, c.q. bespreken. Voor zover de bedoelde vragen en commentaren zich tot de regering richten, geef ik hieronder de reactie van de regering weer.

De leden van de CDA-fractie verzoeken met name om in te gaan op de stelling van de SCO en de Vakcentrales FNV en CNV dat met betrekking tot het wetsvoorstel geen adequaat overleg heeft plaatsgevonden, c.q. overeenstemming is nagestreefd, omdat de Minister aangeeft dat het verplichte overleg alleen betrekking heeft op regeringsvoorstellen, zodat de Minister die het aangaat pas na de aanvaarding van het wetsvoorstel met de bonden overleg zou willen plegen.
Zoals ik in mijn brief aan u van 1 oktober jl. betoogd heb, ben ik van oordeel dat uit de tekst en wetsgeschiedenis van de Regeling overleg Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP-regeling) blijkt dat bij het opstellen van die regeling niet gedoeld is op initiatiefwetsvoorstellen. De plicht tot overleg in de zin van de ROP-regeling zou een beperking van het recht van initiatief van de Tweede Kamer (artikel 82 van de Grondwet) met zich brengen. Dat kan niet aan de orde zijn. Dat neemt niet weg, dat ik als verantwoordelijk Minister bereid ben om met de bonden van gedachten te wisselen over het initiatiefwetsvoorstel. Na aanvaarding van het wetsvoorstel door uw Kamer ga ik graag met de bonden in overleg over de wijze van invoering en uitvoering van de wet.
Op de eerste pagina van de brief van 29 oktober 2014 van de SCO en de Vakcentrales FNV en CNV aan uw Kamer staat de volgende passage: «Ook blijkt uit de toelichting bij de introductie van de overlegverplichting in de Ambtenarenwet (waarin de ROP-regeling haar grondslag vindt) dat deze betrekking heeft op «voorstellen van de zijde van de overheid», en dus niet uitsluitend op voorstellen van regeringswege.» In een voetnoot wordt daarbij verwezen naar «Bijl. Hand II 1966–1967, 8853, nr. 3, pag. 1». Voor

zover hiermee bedoeld wordt te betogen dat de overlegverplichting mede betrekking heeft op initiatiefwetsvoorstellen, kan de regering dat niet volgen. «Overheid» is weliswaar een ruim begrip, maar in de context van de regeling wordt hier met het woord «overheid» gedoeld op voorstellen van regeringswege en niet op initiatiefwetsvoorstellen. Zou dit anders worden gelezen dan zou bij algemene maatregel van bestuur het grondwettelijk recht van initiatief van de Tweede Kamer worden beperkt. Zoals al eerder betoogd, kan dat niet aan de orde zijn. De regering blijft dan ook bij haar standpunt dat de overlegverplichting geen betrekking heeft op een initiatiefwetsvoorstel.

Op pagina 2 van voornoemde brief van 29 oktober 2014 verwijzen de (vak)centrales naar het sociaal akkoord van 2013, waarbij ingrijpende wijzigingen in het ontslagstelsel en de sociale zekerheid tot stand kwamen en dat vervolgens in wetgeving (de Wet werk en zekerheid) is vastgelegd. Hierover merk ik op dat deze handelwijze destijds een keuze van de regering is geweest. Het daartoe strekkende wetsvoorstel is van regeringszijde ingediend. Indien het parlement niet met dit wetsvoorstel had ingestemd, was deze wet niet tot stand gekomen. Dat is inherent aan ons parlementaire stelsel. Zo kan de regering ook de Tweede Kamer niet opleggen om een initiatiefwetsvoorstel te amenderen naar aanleiding van overleg dat de regering met de bonden daarover voert. Ook dat is inherent aan ons parlementaire stelsel.
Consequentie van aanvaarding van dit initiatiefwetsvoorstel door Uw Kamer, zal zijn dat het nieuwe ontslagrecht, zoals neergelegd in de Wet werk en zekerheid, ook voor ambtenaren in de zin van de Ambtenarenwet 201. van toepassing zal zijn.

In voornoemde brief van 29 oktober 2014 stellen de (vak)centrales op pagina 3 bovenaan het volgende:
«Tegelijkertijd wenst de regering het centrale en decentrale overlegstelsel fundamenteel te veranderen. De Minister heeft daartoe een werkgroep gevraagd om een advies uit te brengen over de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming bij de overheid vanuit het kader van het private arbeidsrecht dat met het wetsvoorstel van toepassing zou worden. Uit oogpunt van zorgvuldige wetgeving vinden we het onzorgvuldig en onjuist dat wel gevraagd wordt het wetsvoorstel te aanvaarden, maar tegelijkertijd een studie aan te kondigen naar een fundamenteel element als het overlegstelsel en de rol van de overheid als wet- en werkgever. Het overheidspersoneel is ook bij deze studie niet (formeel) betrokken langs de lijn van de centrales van overheidspersoneel.»
De regering wil graag de beeldvorming rondom de ambtelijke werkgroep (onder voorzitterschap van de heer Borstlap, lid van de Raad van State) waar de CDA-fractie naar verwijst, voor zover daarbij misverstanden leven, recht zetten. Bedoelde werkgroep is niet ingesteld om over een nieuw overlegstelsel te adviseren. De werkgroep heeft de opdracht gekregen om een aantal governancemodellen uit te werken voor het vraagstuk van de sturing op arbeidsvoorwaardenvorming, waarbij rekening wordt gehouden met zowel de doelen en ambities van het kabinet als met werkgeversbelangen van doelmatige bedrijfsvoering en de arbeidsmarktpositie. De ambtelijke werkgroep zal naar verwachting in de tweede helft van 2015 zijn werkzaamheden afronden met een advies aan het kabinet.

5. Vormgeving en reikwijdte van het wetsvoorstel

De leden van de **VVD**-fractie stellen dat de wet niet van toepassing wordt op alle overheidswerknemers, maar een aantal categorieën uitzondert. De facto creëert het voorstel daarom – naast de traditionele – een «nieuwe ambtenaar», met een private, tweezijdige arbeidsovereenkomst. In de

memorie van antwoord reageren de initiatiefnemers «dat dit nu ook al het geval is» en sommen zij daarbij een aantal voorbeelden op. Daarbij bevestigen zij dat zij van de huidige uitzondering regel willen maken en van de huidige regel uitzondering. De «nieuwe ambtenaar» is echter ook niet vergelijkbaar met een werknemer in de particuliere sector: hij valt onder het ambtenarenrecht en is afhankelijk van politieke besluitvorming over zijn arbeidsvoorwaarden. De leden van de VVD-fractie vragen aan de regering of zij de stelling van de SCO deelt dat door dit voorstel «een soort derde groep tussen de echte ambtenaren en echte werknemers in» gecreëerd wordt.
De regering ziet het als volgt. Na inwerkingtreding van het initiatiefwetsvoorstel gaat voor de meeste ambtenaren het arbeidsrecht gelden. Op grond van de nieuwe Ambtenarenwet gelden voor overheidswerkgevers en hun medewerkers daarnaast bijzondere verplichtingen. Er zijn groepen uitgezonderd van de nieuwe Ambtenarenwet (zoals politie- en defensieambtenaren) en voor deze groepen blijft de ambtelijke rechtspositie gelden.
Voor een reactie op de stelling van de VVD-fractie dat ambtenaren afhankelijk zijn van politieke besluitvorming over hun arbeidsvoorwaarden, verwijs ik naar het gestelde in paragraaf 2 van deze brief.

De leden van de **CDA**-fractie ontvangen graag van de regering een inventarisatie van de aanpassingen in de wetgeving en van de uitvoeringsmaatregelen die als gevolg van aanvaarding van dit wetsvoorstel op diverse niveaus van de bestuurlijke organisatie noodzakelijk zijn. Hiervoor verwijs ik naar paragraaf 3 van deze brief.

Het lid van de **SGP**-fractie heeft tot slot nog enkele vragen gesteld aan de regering over de benoeming (en het ontslag) van griffiers van gemeenteraden en provinciale staten.
Dit lid heeft geconstateerd dat de regering de noodzaak erkent om in het kader van de aanpassingswetgeving te bezien welke wijzigingen in de huidige bepalingen moeten worden aangebracht om de terminologie in overeenstemming te brengen met het voorgestelde nieuwe stelsel. Deze mededeling van regeringszijde doet bij dat lid echter de vraag rijzen of nu reeds als vaststaand wordt aangenomen dat – slechts – een terminologische aanpassing zal volstaan en dat geen inhoudelijke aanpassing in de Gemeentewet en de Provinciewet noodzakelijk dan wel wenselijk is om onnodige fricties over de benoeming (en het ontslag) van griffiers tussen de diverse organen van de betrokken rechtspersonen te voorkomen.
Zoals eerder gesteld, is het uitgangspunt dat de aanpassingswetgeving alleen wijzigingen doorvoert die rechtstreeks uit het initiatiefwetsvoorstel voortvloeien. Het wetsvoorstel beoogt de rechtspositie van ambtenaren onder het Burgerlijk Wetboek te brengen. Van wijzigingen in de bestaande bevoegdheidsverdeling is derhalve geen sprake. Zo blijven de raad en de staten wettelijk bevoegd te beslissen wie de griffier wordt, waarna de burgemeester of de commissaris van de Koning ter uitvoering van die beslissing de arbeidsovereenkomst ondertekent. In die context zal worden bezien of, en zo ja hoe, de betreffende bepalingen in de Gemeentewet (artikel 107) en de Provinciewet (artikel 104) moeten worden aangepast.

Het lid van de SGP-fractie acht het verder wenselijk dat de positie van de volksvertegenwoordiging, zoals deze destijds in de dualiseringswetgeving vorm is gegeven, niet als gevolg van het onderhavige wetsvoorstel – mogelijk onbedoeld – zal worden gewijzigd. Dit lid vraagt aan de regering of zij zijn opvatting deelt dat het voorliggende wetsvoorstel bedoeld noch onbedoeld, een inhoudelijke wijziging van bestaande wettelijke organen van de griffiers en de volksvertegenwoordigende organen zou behoren te bewerkstelligen.

De regering kan bevestigen dat het voorliggende wetsvoorstel geen inhoudelijke wijziging behoort te bewerkstelligen en dat de aanpassingswetgeving er in zal voorzien dat dit wordt voorkomen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk